

Ewa Górską

O problemach z konstytucją Egiptu – współczesny konstytucjonalizm bliskowschodni i pułapki w treści konstytucji Egiptu z 2012 roku

Arabska Wiosna w Egipcie rozpoczęła się w styczniu 2011 roku, kiedy ludzie wyszli na ulice, protestując przeciwko biedzie, korupcji i bezrobociu oraz żądając demokratyzacji, wolności i zmiany władzy¹. Jedno z częściej powtarzanych haseł rewolucji brzmiało: „Najpierw konstytucja”. Protestujący żądali przestrzegania prawa i poszanowania zasad ustawy zasadniczej, której normy były łamane w czasie obowiązywania utrzymywanego od 31 lat prawa stanu wyjątkowego². Po 18 dniach protestów Husni Mubarak, prezydent Egiptu od 1981 roku, ustąpił ze stanowiska. Najwyższa Rada Sił Zbrojnych przejęła kontrolę nad Egiptem 11 lutego 2011 roku³. Pod koniec 2011 roku wybrano nowy parlament, do władzy doszła koalicja zdominowana przez zwolenników radykalnego politycznego islamu. W marcu 2012 roku rozpoczęto prace nad szkicem nowej konstytucji, ale proces spowolniła decyzja Naczelnego Sądu Administracyjnego z kwietnia 2012 roku o rozwiązaniu Zgromadzenia Konstytucyjnego, ponieważ jego skład nie reprezentował „różnorodności” społeczeństwa Egipskiego⁴. Także w czerwcu 2012 roku wybrano nowego prezydenta Muhammada Mursiego, należącego do Braci Muzułmanów, który ogłosił prace nad nową konstytucją Arabskiej Republiki Egiptu. W tym samym miesiącu utworzono nową, stuosobową konstytuante⁵.

¹ *Timeline. Egypt's Revolution*, Al-Jazeera, 14.02.2011, <http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2011/01/201112515334871490.html> (8.08.2013).

² N. Bernard-Maugiron, *Egypt's Path to Transition. Democratic Challenges behind the Constitution Reform Process*, „Middle East Law and Governance” nr 3, 2011, s. 43–59.

³ *Timeline...*

⁴ *Egypt Court Suspends Constitutional Assembly*, BBC, 10.04.2012, <http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-17665048> (13.08.2013).

⁵ D.J. Sarquís, *Democratization after the Arab Spring. The Case of Egypt's Political Transition*, „Politics & Policy”, vol. 40, no. 5, 2012, s. 871–903.

29 listopada 2012 roku parlament promulgował projekt konstytucji, który obywatele ratyfikowali w grudniu 2012 roku w referendum trwającym ponad dwa tygodnie. Nowa konstytucja Egiptu weszła w życie 26 grudnia 2012 roku. Według statystyk komisji wyborczych w referendum zagłosowało za nią 63,8% uprawnionych, a przeciw 36,2%, przy frekwencji 32,9%⁶. W momencie pisania tego artykułu, po odsunięciu od władzy prezydenta Mursiego na fali kolejnych krwawych protestów w Egipcie, jest przygotowywana seria poprawek konstytucyjnych. Konstytucja z 2012 roku została zawieszona 3 lipca 2013 roku, władzę wykonawczą przekazano Najwyższemu Sądowi Konstytucyjnemu, a jego przewodniczący – sędzia Adly Mansour – przejął obowiązki prezydenta⁷.

Mimo zawieszenia konstytucji Egiptu przygotowanej pod rządami Mursiego warto się zastanowić nad sposobem jej tworzenia i jej treścią. Sam proces powstawania projektu nowej ustawy zasadniczej z 2012 roku jest przykładem współczesnego konstytucjonalizmu, próby spisania wartości politycznych społeczeństwa i przekształcenia ustroju państwa przez przygotowanie nowej ustawy zasadniczej. Proces tworzenia nowej konstytucji w Egipcie był rezultatem obalenia poprzednich władz podczas rewolucji i toczył się na tle reorganizacji sceny politycznej Egiptu, wśród pojawiających się przeróżnych prądów ideowych oraz pod naciskami wewnętrznej i międzynarodowej opinii publicznej. Był też zakorzeniony w kulturze i historii Bliskiego Wschodu oraz odzwierciedlał przemiany społeczne zachodzące w ostatnich latach. Celem artykułu jest próba przyjrzenia się niektórym czynnikom wpływającym na powstawanie konstytucji Egiptu w 2012 roku oraz wypunktowanie słabszych stron dokumentu, będących skutkiem tego procesu. Poznanie rozwiązań i sformułowań zawartych w treści konstytucji jest ważne dla zrozumienia dalszych wydarzeń w Egipcie i problemów, z jakimi borykają się państwa arabskie, próbując przekuć owoce arabskiej wiosny w zmienione systemy prawno-polityczne. Ta analiza wpisuje się w debatę na temat reform prawa na Bliskim Wschodzie po Arabskiej Wiośnie i może być podstawą do dalszej dyskusji na temat współczesnego konstytucjonalizmu bliskowschodniego oraz jego problemów.

Nowy konstytucjonalizm bliskowschodni czyli tło dla dokumentu

Komentatorzy, którzy analizowali Konstytucję Egiptu z 2012 roku, mieli tendencję do skupiania się przede wszystkim na przepisach dotyczących praw człowieka i wolności obywatelskich. Wypowiedzi mediów i ekspertów na ten temat

⁶ Q & A: *Egypt Constitutional Crisis*, BBC, 24.12.2012, <http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-20554079> (8.08.2013).

⁷ M. Weaver, T. McCarthy, *Egyptian Army Suspends Constitution and Removes President Morsi – as It Happened*, „The Guardian”, 3.07.2013, <http://www.theguardian.com/world/middle-east-live/2013/jul/03/egypt-countdown-army-deadline-live> (4.07.2013).

były co najmniej alarmujące i dotyczyły przede wszystkim braku dostatecznych zabezpieczeń tych praw oraz dominacji zwolenników fundamentalizmu muzułmańskiego na scenie politycznej Egiptu. Postulaty obserwatorów i dziennikarzy często czerpały ze standardów europejskich ustaw zasadniczych, nie odnosząc się do specyfiki kulturowej ani do różnic historycznych i politycznych istniejących w momencie rodzenia się nowej konstytucji. Jakkolwiek troska o ochronę powszechnie pochwanych wartości i zabezpieczenie praw człowieka w dokumencie tej rangi jest ważna, możliwe, że dla Egiptu sam złożony proces polityczny, w którym istnieje pole do pojawienia się sporów i konfliktów między dominującą koalicją a opozycją i mniejszościami, był bardziej istotny⁸.

Konstytucja, zwłaszcza rodząca się w warunkach porewolucyjnych, stanowi wynik wielu kompromisów, sporów i skonfliktowanych interesów poszczególnych grup i instytucji, nie powstaje zatem przez jedno rozporządzenie prawodawcy idealnego. W czasie transformacji po rewolucji przywódcy państwa stają przed wyzwaniem przekształcenia nieskoordynowanych sił rewolucyjnych w pewien porządek, niedający się łatwo zamknąć w ramach systemu politycznego i w jednym dokumencie prawnym⁹. W Egipcie obalenie reżimu autorytarnego pozwoliło na pojawienie się szeroko zakrojonego procesu współzawodniczenia o wpływy, negocjowania wartości, założeń i wyważenia interesów. Taki proces jest wyrazem pluralizmu, korzystnym dla demokracji między innymi dlatego, że pozwala odzwierciedlić kulturę polityczną i poglądy społeczne, a także faktyczną równowagę sił w danym momencie. Staje się on jednak problemem, jeśli nie jest kontrolowany ani zarządzany. Zaakceptowanie udziału grup radykalnie religijnych w polityce i sposób ich zaangażowania zgodny z zasadami polityki demokratycznej to również test dla nowego porządku społeczno-politycznego Egiptu po rewolucji, niezależnie od wyniku „zawieruchy” politycznej po odsunięciu od władzy prezydenta Mursiego¹⁰.

Przygotowanie tekstu nowej konstytucji Egiptu od początku wiązało się z kontrowersjami, podsycanymi przez decyzje i konflikty polityczne oraz „wycieki” kolejnych wersji projektu. Trzeba zwrócić uwagę na sytuację stanowiącą tło przygotowywanej ustawy zasadniczej. Podczas pisania konstytucji brakowało równowagi sił na scenie politycznej Egiptu. Po obaleniu Mubarak’a rodziły się nowe grupy polityczne, zwłaszcza liberalne, niektóre były już dobrze zorganizowane i zorganizowane, jak Bracia Muzułmanie, inne z kolei przechodziły dogłębną reorganizację, na przykład siły związane ze starym reżimem. Jednocześnie instytucje państwowe, poza wojskiem i sądownictwem, w większości zostały osłabione bądź rozwiązane albo cieszyły się złą sławą z powodu działań

⁸ A.F. Lang, Jr., *From Revolutions to Constitutions. The Case of Egypt*, „International Affairs”, vol. 89, no. 2, 2013, s. 345–363.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ N. Bernard-Maugiron, *op cit.*

pod władzą poprzedniego prezydenta, a na ulicach dalej panował nastrój mobilizacji obywateli i pozainstytucjonalnego zaangażowania politycznego¹¹.

Dzięki rewolucji w Egipcie na scenie politycznej pojawiło się miejsce dla nowych grup i aktorów. Po raz pierwszy w historii kraju islamieści utworzyli partię i zaangażowali się w życie polityczne, uznając przez to, że właśnie mechanizmy demokracji dają im największe szanse na zdobycie realnego wpływu na kierunek rozwoju państwa. Nawet salafici, ruch o bardzo skrajnych poglądach, zdecydowali się zaangażować w politykę i tworzyć partie polityczne. Oznacza to, że już nie potępiają oni udziału w życiu politycznym, jak było do tej pory, i zgadzają się brać udział w grze politycznej na zasadach demokratycznych. Ich retoryka polityczna odwołuje się do demokracji, szacunku do woli narodu i wolności, choć to tym bardziej wywołuje wątpliwości wśród liberałów i grup sekularystycznych co do ich prawdziwych intencji¹².

Partia Wolności i Sprawiedliwości Braci Muzułmanów w wyniku wyborów parlamentarnych, które odbyły się w 2011 i 2012 roku, otrzymała około połowy miejsc, a konserwatywna salaficka partia An-Nur zajęła około 1/4 miejsc. Pozostałe przypadły kilku mniejszym partiom liberalnym i grupom związanym z poprzednim reżimem. Bracia Muzułmanie jako organizacja społeczno-polityczna z historią sięgającą 1928 roku byli bardzo dobrze zorganizowani jeszcze za czasów reżimu Mubarak. Ruch salafitów, z których wywodzi się partia An-Nur, również miał mocne struktury lokalne od wielu lat. Obie te organizacje były dobrze przygotowane, mimo braku wcześniejszego jednoznacznego zaangażowania w życie polityczne kraju, do stworzenia partii i wkroczenia na scenę polityczną¹³. W rezultacie jedna grupa – Bracia Muzułmanie – w krótkim czasie zdominowała scenę polityczną Egiptu. Wpłynął na to prawdopodobnie moment, w którym organizowano jedne i drugie wybory, wspomniana asymetria organizacyjna grup politycznych, a także pośpiech przy organizacji wyborów, mający na celu odsunięcie od władzy wojskowych i wprowadzenie demokracji, której społeczeństwo domagało się na ulicach.

Kolejnym czynnikiem warunkującym proces przemian politycznych w czasie tworzenia konstytucji Mursiego był wpływ wojska i sądownictwa. Instytucje te starały się zapobiegać zapędom autorytarnym oraz zapewniać rządy prawa i praworządną transformację. Samo ich zaangażowanie stanowiło jednak niebezpieczeństwo dla wolnego procesu demokratycznego (choć w przypadku Egiptu możliwe, że pozwoliło na kontrolę dominującej partii Braci Muzułmanów)¹⁴. W Egipcie, już od czasów prezydenta Mubarak, proces demokratyzacyjny charakteryzuje się nierównowagą w trójpodziale władz: autorytarne zapędy kolej-

¹¹ D. Landau, *Constitution-Making Gone Wrong*, „Alabama Law Review”, vol. 64, no. 5, 2013, s. 923–980.

¹² N. Bernard-Maugiron, *op cit.*

¹³ D. Landau, *op.cit.*

¹⁴ *Ibidem.*

nych prezydentów są równoważone przez stosunkowo duże wpływy sądownictwa. Konstytucja z 1971 roku przyznała dużą władzę sądownictwu, wcześniej osłabionemu, które szybko zajęło pozycję autorytetu niepoddającego się w pełni autorytarnej władzy prezydenta¹⁵.

Wyrazem napiętych stosunków z reżimem były zwłaszcza nieprzychylnie dla prezydenta interpretacje konstytucji z 1971 roku dokonane przez Najwyższy Sąd Konstytucyjny. Pod rządami Mubarak'a siła władzy sądowniczej wzrosła w sensie prawnym przez prerogatywy interpretowania przepisów i tworzenie oficjalnej wykładni, a później umocniła się także jej rola polityczna. Reżim z kolei próbował kontrolować sędziów przez podwyżki pensji i przydzielanie lukratywnych stanowisk¹⁶. Sędziowie jednak byli na tyle niezależni i mieli na tyle wysoką pozycję, że pozwalali sobie na otwartą krytykę reżimu, a w 2004 i 2008 roku stali się liderami protestów¹⁷. W czasie Arabskiej Wiosny wśród sędziów pojawili się aktywiści oficjalnie popierający ruch rewolucyjny¹⁸.

Mimo że w sądownictwie dalej pracowali ludzie powołani za czasów poprzedniego reżimu, po rewolucji nadal było ono szanowane i kojarzone z praworządnością. Okazało się to bardzo ważne w momencie, gdy wiele innych instytucji państwowych zostało rozwiązanych bądź zdyskredytowanych z powodu powiązań z obaloną władzą. Współpraca z oficerami jeszcze wzmocniła pozycję sędziów w kraju, obie te grupy tradycyjnie też opowiadały się raczej za sekularyzmem w państwie. Próbowaly one utrzymać kontrolę nad procesami prawotwórczymi i politycznymi nawet po wyborze na prezydenta Mursiego oraz mitygować zapędy jego zwolenników i twórców konstytucji¹⁹.

Partia Wolności i Sprawiedliwości z kolei żywo sprzeciwiała się wszelkim próbom narzucania zasad i ograniczania Zgromadzenia Konstytucyjnego, chroniąc przede wszystkim własne interesy i wpływy. Popierały ją media i zewnętrzni obserwatorzy, widząc w działaniach dążących do ograniczenia władzy Zgromadzenia Konstytucyjnego i wpływów partii większościowej zagrożenie dla procesu demokratyzacji. Nadmierne zaangażowanie niektórych sędziów w działalność rewolucyjną owocowało oskarżeniami o zbytne upolitycznienie sądownictwa, skutkujące brakiem bezstronności tych sędziów²⁰. Takie oskarżenia niekorzystnie wpływały na wizerunek sądów, jak również armii, co ograniczyło ich działania²¹. Konstytucja Egiptu z 2012 roku narodziła się więc w czasie swego „pata” w walce o wpływy pomiędzy prezydentem a sądownictwem i wojskiem.

¹⁵ A.F. Lang Jr., *op.cit.*; cf. rozdz. IV Konstytucji Republiki Egiptu z 1971 roku, <http://www.constitutionnet.org/files/Egypt%20Constitution.pdf> (data dostępu: 20.09.2013).

¹⁶ M. Chertoff, M. Green, *Revitalizing the Rule of Law*, „Harvard International Review”, vol. 34, 2012, s. 59–63.

¹⁷ A.F. Lang Jr., *op.cit.*

¹⁸ M. Chertoff, M. Green, *op.cit.*

¹⁹ D. Landau, *op.cit.*

²⁰ M. Chertoff, M. Green, *op.cit.*

²¹ D. Landau, *op.cit.*

Ponadto tworzenie konstytucji odzwierciedla nie tylko dynamikę wewnętrznej sceny politycznej w kraju, ale również jest procesem osadzonym w kontekście globalnym. Nie pozostaje więc wolne od wpływów międzynarodowych, w tym mocarstw, organizacji międzypaństwowych i pozarządowych ani innych aktorów międzynarodowej sceny politycznej, zwłaszcza w dobie internetu. W tym kontekście specjalista zajmujący się konstytucjami Bliskiego Wschodu, Nathan Brown, nazwał ustawę zasadniczą Egiptu „wiki-konstytucją” z powodu skali wpływów społeczności rodzimej i międzynarodowej na rodzący się projekt. Wpływ ten stał się możliwy przez komentarze, zwłaszcza w internecie i tradycyjnych mediach, dotyczące wyciekających zza drzwi Zgromadzenia Konstytucyjnego projektów kolejnych przepisów i rozdziałów oraz szkiców całości ustawy zasadniczej²². Wyrażane publicznie oczekiwania mediów, obserwatorów i środowisk zewnętrznych prawdopodobnie były uwzględniane w kolejnych zmianach wprowadzanych do projektu konstytucji w czasie prac nad nim.

Jednym z najważniejszych czynników wpływających na proces powstawania i treść dokumentu był pośpiech. W czasie prac nad projektem obserwatorzy i protestujący na ulicach naciskali na jak najszybszą transformację demokratyczną. Najwyższy Sąd Konstytucyjny zapowiedział też pod koniec przygotowywania projektu, że wypowie się na temat zastrzeżeń i pozwów dotyczących legalności projektu konstytucji, co spowodowało przyspieszenie prac przez konstytuante zdominowaną przez zwolenników prezydenta Mursiego, w obawie przed niekorzystnym orzeczeniem. Ten pośpiech przy redagowaniu i brak organizacji położył w tekście wiele niejasności i niedopracowań, które w przyszłości mogły urosnąć do skali dużych problemów²³.

Legislacja niedopracowana: pułapki w treści konstytucji

Ustawy zasadnicze państw demokratycznych zawierają elementy funkcjonalne, które ustanawiają instytucje państwowe i zasady rządzenia, a także elementy wyrażające aspiracje narodu do osiągnięcia pewnych podzielanych wartości i idei. W dobrze zorganizowanym państwie elementy wyrażające aspiracje, najczęściej umieszczone w treści preambuły, wyznaczają kierunek, w którym ma podążać państwo. W duchu tych wartości mają być rozwijane i interpretowane elementy funkcjonalne. Jeśli z jakichś przyczyn jest to niemożliwe, konstytucja i rządy prawa są zagrożone. Instytucjom i rządowi może brakować legitymizacji, co z kolei może powodować niepokoje społeczne i polityczną nierównowagę. Jeśli dokument tej rangi powstaje po przewrocie politycznym, część idei

²² N.J. Brown, *Egypt's Constitution. Islamists Prepare for a Long Political Battle*, 23.10.2012, <http://carnegieendowment.org/2012/10/23/egypt-s-constitution-islamists-prepare-for-long-political-battle/e4wv> (20.09.2013).

²³ D. Landau, *op.cit.*

rewolucyjnych także musi być w nim zawarta, aby odzwierciedlić i zachować zmiany społeczne, które do doprowadziły przewrotu²⁴.

W konstytucji Egiptu przygotowanej w czasie prezydentury Mursiego zawarto, zwłaszcza w preambule, wartości mające przyświecać legislatorom oraz odwołania do ducha rewolucji. Przepisy właściwego tekstu odnoszą się do praw i wolności obywatelskich, regulują odpowiedzialność i kontrolę państwową oraz ustanawiają instytucje polityczne. Obecne są więc elementy wyrażające aspiracje oraz elementy funkcjonalne. Poważne błędy pojawiły się jednak w szczegółach, przeoczeniach i niejasnościach, które w dłuższej perspektywie mogłyby się stać bardziej szkodliwe i problematyczne dla rządzących i obywateli niż tak często komentowane odniesienia do religii. Te potknięcia redakcyjne były skutkiem pośpiechu w przygotowywaniu tekstu ustawy, ale mogły mieć poważne konsekwencje²⁵.

Przed wszystkim problemem konstytucji z 2012 roku są nieostre terminy używane w treści przepisów, dające szerokie pole do interpretacji, a przez to duży wybór możliwych dróg politycznych pozostających w zgodzie z tekstem konstytucji. Wbrew oskarżeniom o nadmierną islamizację dokumentu, przy odpowiedniej interpretacji treści w ramach stworzonych przez tę konstytucję, dobrze mogłyby się odnaleźć nawet ruchy liberalne. Użycie niejasnych sformułowań przez autorów konstytucji można tłumaczyć potrzebą stworzenia za jej pomocą jedynie konstrukcji dla fundamentalnych wartości i podziału władzy w państwie. Nieostrość z pewnością mogła pomóc pogodzić różnorodne programy polityczne mimo pozornych kontrowersji, bez potrzeby zbytnich renegocjacji samej ustawy, a także podstawowych wartości i rozwiązań – tak jednak się nie stało, ponieważ konstytucja została zawieszona²⁶.

Szczególnie nieostre terminy pojawiły się w przepisach odnoszących się do islamu. Wbrew doniesieniom medialnym zmiany treści konstytucji zaprojektowane przez zwolenników Braci Muzułmanów i salafitów okazały się dość ograniczone w kwestiach relacji państwo–religia. Nawiązanie do prawa muzułmańskiego jako podstawy konstytucyjnej było raczej subtelne i nie wpływało w istotny sposób na treść całej ustawy zasadniczej²⁷.

Najczęściej wymienianym i komentowanym odwołaniem do religii jest artykuł 2 konstytucji z 2012 roku, który określa islam jako religię państwową i uznaje zasady szariaty za główne źródło prawodawstwa. W stosunku do konstytucji

²⁴ J. Liolos, *Erecting New Constitutional Cultures. The Problems and Promise of Constitutionalism Post-arab Spring*, „Boston College International and Comparative Law Review”, vol. 36, no. 1, 2013, s. 219–254.

²⁵ H. Albrecht, *Egypt's 2012 Constitution. Devil in the Details, Not in Religion*, „United States Institute of Peace Brief” 2013, nr 139, <http://www.usip.org/sites/default/files/PB139-Egypt's%202012%20Constitution.pdf> (8.08.2013).

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ N.J. Brown, *op.cit.*

z 1971 roku, w jej brzmieniu po dokonaniu zmian w 1980 roku, obecnie tylko dobitniej podkreślono, że szariat jest „głównym” źródłem legislacji, poza tym treść przepisu pozostała niezmienną. Co ważne, przez 30 lat od wprowadzenia poprawki do poprzedniej konstytucji orzecznictwo Najwyższego Sądu Konstytucyjnego wykształciło elastyczną interpretację artykułu 2, pozostawiając władzom i sądom dużą swobodę we wprowadzaniu i interpretowaniu przepisów. Dla zwolenników fundamentalizmu ta jurysprudencja była kolejnym powodem do poddawania autorytetu trybunału konstytucyjnego pod dyskusję i zwracaniu się w stronę Al-Azharu²⁸.

W kontekście islamizacji konstytucji ważniejszy jest jej artykuł 219, brzmiący: „Zasady Szariatu obejmują ogólne dowody, fundamentalne zasady, zasady orzecznictwa i wiarygodnych źródeł akceptowane w doktrynie sunnickiej i szerszej społeczności²⁹”. Poprzez treść tego artykułu autorzy przyznali prymat w państwie odłamowi sunnickiemu, którego wyznawcy stanowią większość w Egipcie, co mogłoby być wykorzystywane przeciw mniejszościom, ale użyte tu pojęcia mogłyby być również wielorako interpretowane. Artykuł 219 w swej treści nie jest też w pełni wyrazem poglądów radykalnych muzułmanów. Salafici byli przeciwni tak sformułowanemu odwołaniu do szariatu, ponieważ z ich punktu widzenia jest ono właśnie zbyt nieostre i pozwala na zbyt elastyczną interpretację³⁰.

Konstytucja z 2012 roku niewątpliwie ma wydźwięk bardziej muzułmański niż poprzednia z roku 1971, jednak jej charakter w dużej mierze nadal pozostał świecki. Treść artykułów dotyczących religii nie mogłaby raczej stanowić podstaw do zbudowania państwa teokratycznego. Wyzwania leżałyby raczej w wielokrotnie wspomnianych tu nieprecyzyjnych sformułowaniach i możliwych wielorakich interpretacjach. Przepisy mogłyby, w drodze wykładni przez doktrynę i orzecznictwo, zyskać wartość bardziej symboliczną niż faktycznie prawotwórczą, podobnie jak dzieje się to w innych państwach, których ustawa zasadnicza odwołuje się do dominującej w państwie religii, i mogłyby być wykorzystane do większej islamizacji państwa³¹.

Innym problemem tej konstytucji są wewnętrzne sprzeczności pomiędzy przepisami. Jeśli przyjrzyć się chociażby gwarancjom wolności obywatelskich, potencjalne problemy tkwią w ewentualnych kolizjach poszczególnych norm. Na przykład artykuł 81 mówiący, że żadne prawo nie może ograniczać istoty konstytucyjnie gwarantowanych praw i wolności, zawiera klauzulę, według której wymienione prawa i wolności mogą być wykonywane, dopóki nie są

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ Konstytucja Arabskiej Republiki Egiptu z dnia 26 grudnia 2012 roku, oficjalne tłumaczenie na j. angielski, <http://www.sis.gov.eg/newvr/theconstitution.pdf> (27.08.2013) (dalej jako Konstytucja Arabskiej Republiki Egiptu).

³⁰ N.J. Brown, *op.cit.*

³¹ H. Albrecht, *op.cit.*

sprzeczne z konstytucyjnymi zasadami z rozdziału *Spółczesność i Państwo*. W tym samym rozdziale znajdują się z kolei między innymi kontrowersyjne i niejasno sformułowane artykuły o zachowaniu przez państwo „prawdziwej natury egipskiej rodziny” czy ochronie przez państwo moralności i porządku publicznego, dające możliwość wielorakiej interpretacji³².

Nie wyznaczono także zakresu wolności wypowiedzi zagwarantowanej w konstytucji. To mogłoby zaś stanowić problem w świetle możliwych kolizji z artykułem 31, zakazującym znieważania osób prywatnych, oraz z artykułem 44, zakazującym znieważania proroków. Przesłanki tych deliktów są trudno definiowalne, przez co nie chronią przed ewentualnym nadużyciom przepisów kodeksu karnego, który penalizuje zniewagę i zniesławienie, a nawet mogą im sprzyjać. Właśnie te przestępstwa były w przeszłości często wykorzystywane do aresztowania, sążenia i skazywania opozycjonistów, dziennikarzy i blogerów. Liczba spraw karnych pod zarzutem „znieważenia prezydenta” oraz „znieważenia sądownictwa” nawet wzrosła w czasie rządów prezydenta Mursiego³³. Także mimo gwarancji wolności prasy pojawia się regulacja nakazująca działać „zgodnie z zasadami, na których są zbudowane państwo i społeczeństwo”³⁴, ale zasady te nie są zdefiniowane.

Słabość konstytucji Egiptu z 2012 roku przejawia się również w umieszczeniu obok siebie artykułów bardzo ogólnych i pozostawiających miejsce na różnorodne interpretacje, z przepisami szczegółowymi i jednoznacznymi³⁵. Przykładem bardzo szczegółowej regulacji jest przepis polecający stworzenie planu zlikwidowania analfabetyzmu w kraju i przeprowadzenia go w ciągu 10 lat od wejścia w życie konstytucji³⁶. Artykuł ten, choć przyświecająca mu idea jest szczytna, z prawnego punktu widzenia za niedługo stałby się nieaktualny, niezależnie czy plan ten udałoby się zrealizować czy nie. Poza tym na podstawie wspomnianego przepisu po dekadzie od wprowadzenia konstytucji mogłoby się okazać, że urzędnicy państwowi nie tylko działają nieefektywnie, ale także wbrew konstytucji. Nie są też przewidziane żadne sankcje za niewypełnienie nakazanej dyspozycji. Trudno sobie wyobrazić sposób skutecznego wyegzekwowania polecenia, choć w wyniku radykalnej interpretacji przepisu możliwe byłoby pociąganie urzędników do odpowiedzialności za popełnienie deliktu konstytucyjnego, co byłoby absurdalne. Dlatego też artykuł ten jest w zasadzie przepisem pustym i nierealnym do wypełnienia³⁷.

³² *Egypt. New Constitution Mixed on Support of Rights*, Human Rights Watch, 30.11.2012, <http://www.hrw.org/news/2012/11/29/egypt-new-constitution-mixed-support-rights> (31.07.2013).

³³ *Ibidem*.

³⁴ Zob. Konstytucja Arabskiej Republiki Egiptu, art. 48.

³⁵ H. Albrecht, *op. cit.*

³⁶ Zob. Konstytucja Arabskiej Republiki Egiptu, art. 61.

³⁷ H. Albrecht, *op. cit.*

Wiele innych zawartych w konstytucji artykułów ma charakter ogólnikowy. Podkreślono na przykład rolę opiekuńczą państwa, nie formułując jednak mechanizmów pozwalających na przeprowadzenie zmian w stosunku do sytuacji faktycznej³⁸. Realizacja postulatu wzmocnienia bezpieczeństwa socjalnego i innych celów państwa socjalnego jest w zasadzie skazana w Egipcie na porażkę bez dodatkowych reform w zakresie administracji i finansów, a tych nie dokonano ani nie przewidziano³⁹.

Interesujące są też rozbieżności i sprzeczności w przepisach dotyczących ustroju państwa i równowagi między władzami i instytucjami. Przy bliższej analizie można zauważyć, że artykuły dotyczące legislatury są zróżnicowane pod względem szczegółowości. Na przykład w detalach opracowano przepisy dotyczące posłów i organizacji wewnętrznej parlamentu, ale dość ogólnie potraktowano kwestię jego prerogatyw, zwłaszcza pełnienia funkcji kontrolnej wobec władzy wykonawczej⁴⁰.

Konstytucja przyznała większość wpływów egzekutywie skupionej w rękach prezydenta państwa. Zapewniono też ochronę przed nadużyciami władzy przez instytucję postawienia w stan oskarżenia prezydenta⁴¹ i określenie jego uprawnień do rozwiązania parlamentu w drodze powszechnego referendum, którego wynik negatywny jest równoznaczny ze złożeniem prezydenta z urzędu⁴². W próbie zabezpieczenia ustroju przed wieloletnimi rządami jednej osoby prezydent ma możliwość tylko jednej reelekcji⁴³. Mimo to eksperci zauważyli, że w konstytucji z 2012 roku istnieją też przepisy, które można byłoby wykorzystać do zaprowadzenia autorytarnych rządów, gdyby prawa z nich płynące zostały nadużyte. Na przykład prezydent mógłby, jak zdarzało się już w historii Egiptu, wykorzystać uprawnienie do wprowadzenia stanu wyjątkowego⁴⁴ i prawo ogłoszenia referendum w ważnych sprawach państwowych⁴⁵. Przy odpowiedniej interpretacji przepisy te mogłyby pozwolić głowie państwa na rządzenie poprzez dekrety i referenda oraz na unikanie nadzoru parlamentarnego. Podobne uprawnienia pojawiają się w wielu państwach demokratycznych, jednak w realiach Egiptu tak sformułowane przepisy otwierają drogę do ewentualnego wykorzystania luk⁴⁶.

Zwrócono też uwagę na podobnie niefortunnie sformułowane artykuły dotyczące wprowadzania poprawek do konstytucji. Według dwóch przepisów temu

³⁸ Zob. Konstytucja Arabskiej Republiki Egiptu, np. art. 8, 14, 15.

³⁹ H. Albrecht, *op.cit.*

⁴⁰ *Ibidem.*

⁴¹ Zob. Konstytucja Arabskiej Republiki Egiptu, art. 152.

⁴² Zob. *ibidem*, art. 127.

⁴³ Zob. *ibidem*, art. 133.

⁴⁴ Zob. *ibidem*, art. 148.

⁴⁵ Zob. *ibidem*, art. 150.

⁴⁶ H. Albrecht, *op.cit.*

poświęconych⁴⁷ ewentualne poprawki do konstytucji wymagają uzyskania większości 2/3 głosów w obu izbach parlamentu oraz zatwierdzenia w powszechnym referendum. Stanowiłoby to skuteczne zabezpieczenie przed nieprzemyślanymi zmianami ustawy zasadniczej, które mogłyby chcieć przeprowadzić kolejne władze, gdyby nie brak klauzuli o nieusuwalności tych wymogów. Jej brak otwiera drogę do wprowadzenia poprawek do tych artykułów i zmiany wymagań lub ich usunięcia⁴⁸.

Niektóre szczegółowo zredagowane przepisy odzwierciedlają też wspomniany wcześniej konflikt między władzą wykonawczą a sądownictwem. Konstytucja z 2012 roku mogła zdecydowanie osłabić rolę Najwyższego Sądu Konstytucyjnego, co z pewnością było celem jej twórców. Jedną z przykładowych reform wprowadzonych przez nową konstytucję ograniczała skład trybunału do 10 najstarszych sędziów zasiadających w nim do tej pory, przez co usunięto z niego sędzię Tahani Al-Gabali, będącą jedyną kobietą w składzie tej instytucji, a także znaną zwolenniczką sekularyzmu⁴⁹.

Niektórzy doszukują się zresztą prób osłabienia sądownictwa, zwłaszcza pozycji trybunału konstytucyjnego, w artykule 4 konstytucji, dotyczącym Al-Azharu. Poświęcenie całego artykułu tej instytucji jest *novum*, często przytaczanym jako kolejny dowód na islamizację państwa. Oficjalna polityczna i prawna rola Al-Azharu nie została do końca określona w przepisie, ale przyznano mu niezależność i dużą autonomię oraz prawo oficjalnego interpretowania przepisów prawa muzułmańskiego. Sam Al-Azhar od lat stara się umocnić swoją rolę autorytetu moralnego i teologicznego w sprawach religijnych, jednak uchyla się od wzięcia na siebie formalnej kompetencji w zakresie interpretacji na poziomie konstytucyjnym. Szejk Al-Azharu zaprzeczył jakoby instytucja ta chciała odgrywać rolę autorytetu w kwestii ostatecznej wykładni artykułu 2 konstytucji. Artykuł 4 jest również sformułowany na tyle niejednoznacznie, że może być interpretowany w wieloraki sposób: na jego podstawie można rozumieć Al-Azhar jedynie jako instytucję doradczą lub przyznać mu decydujący głos w interpretacji przepisów⁵⁰.

Poprzez wejście na scenę polityczną, Al-Azhar mógłby nie tylko stanowić przeciwwagę dla sądownictwa świeckiego, lecz także stać się polem rozgrywek o wpływy. Miejsca w Radzie Starszych Uczonych, która została przywrócona jeszcze za rządów tymczasowych Najwyższej Rady Sił Zbrojnych w 2011 roku, mogą oznaczać wpływy dla poszczególnych grup interesów, wartościowe z powodu wzmocnienia pozycji instytucji i niewyklarowanej jeszcze roli w kontekście prawno-politycznym⁵¹. Zapewnienie pozycji Al-Azharu jako instytucji

⁴⁷ Zob. Konstytucja Arabskiej Republiki Egiptu, art. 217, 218.

⁴⁸ H. Albrecht, *op.cit.*

⁴⁹ *Ibidem.*

⁵⁰ N.J. Brown, *op.cit.*

⁵¹ *Ibidem.*

niezależnej od rządu, a więc od polityki, mogłoby jednak w przyszłości wprowadzać mechanizm kontroli politycznych ruchów radykalnych przez niezależne ciało doradcze, mające tak duży autorytet w świecie muzułmańskim, że z jego opiniami nikt nie ośmieliłby się polemizować⁵². Te możliwości zależą jednak właśnie od interpretacji przepisów i praktyki ich stosowania.

Podsumowanie

Egipska ustawa zasadnicza z 2012 roku jest przykładem współczesnego konstytucjonalizmu, niepoddającego się już wzorcom wypracowanym w historii zachodnich demokracji. Specyfika Bliskiego Wschodu nie pozwala na łatwe przeniesienie wzorców i wpasowanie państw bliskowschodnich w model demokracji stworzony w Europie i Ameryce Północnej kilkaset lat wcześniej. Między innymi dlatego Anthony F. Lang postuluje analizowanie nowych konstytucji i poprawek konstytucyjnych w krajach arabskich po ostatnich rewolucjach jako dokumentów bardziej politycznych niż prawnych. Egipski proces tworzenia konstytucji odzwierciedlał to upolitycznienie ustawy zasadniczej⁵³.

Dokument ten był wyrazem kompromisu między przeciwnymi siłami politycznymi i stanowi ramy dla dalszego negocjowania interesów, pozycji i możliwości politycznych⁵⁴. Proces tworzenia konstytucji toczył się w otoczeniu rodzących się i wchodzących na scenę polityczną nowych ruchów i ich idei, pomiędzy spierającymi się interesami poszczególnych grup politycznych, sądownictwa, armii i sił zewnętrznych, wśród kontrowersji i krytyki, a także w dużym pośpiechu. Oceniając treść konstytucji, trzeba pamiętać, że rewolucja w Egipcie w 2011 roku przyniosła nie tylko zmiany w postaci nowej głowy państwa i nowej ustawy zasadniczej, ale także, a może przede wszystkim, zmieniła mentalność i kulturę polityczną jako punkt kulminacyjny narastającego sprzeciwu społecznego. Z tego względu konstytucja z 2012 roku powstała i będzie zmieniana już w innym kontekście politycznym i społecznym.

Największymi słabościami Konstytucji Arabskiej Republiki Egiptu z 2012 roku były niejasne sformułowania, nieostre pojęcia, wewnętrzne sprzeczności i możliwe kolizje przepisów. Zostawiały one duże pole manewru dla rządzących w kwestiach interpretacji, a poprzez to kierunku dalszego rozwoju państwa. Większość norm, zwłaszcza tych niedoprecyzowanych, nabrałaby bowiem znaczenia dopiero w praktyce, wraz z rozwojem instytucji powołanych do ich wykonywania⁵⁵.

⁵² H. Albrecht, *op.cit.*

⁵³ *Ibidem.*

⁵⁴ A.F. Lang Jr., *op.cit.*

⁵⁵ N.J. Brown, *op.cit.*

Niewątpliwie treść konstytucji miała charakter patriarchalny i konserwatywny oraz wyrażała przywiązanie do kultury i tradycji, w tym wartości religijnych, ale wydaje się, że reprezentowała system wartości większości społeczeństwa egipskiego⁵⁶. Wzmocnienie treści dotyczących islamu, tak jak i wyniki wyborów parlamentarnych, w których dominowali skrajni muzułmanie, w tym wypadku trzeba rozumieć jako wyraz ogólnej tendencji w społeczeństwie do radykalizowania się poglądów i zwrotu w stronę religii. Duch konstytucji był muzułmański, ale jest to zrozumiałe w kontekście społeczno-politycznym Egiptu. Ewentualny wzrost w siłę radykalnych ruchów muzułmańskich i islamizacja kraju mogą się wiązać bardziej ze zmianami poglądów społeczeństwa i zaangażowaniem politycznym zwolenników tych ruchów niż z samym tekstem ustawy zasadniczej, zwłaszcza wyrażonym w tak nieostrych terminach⁵⁷.

Nowy porządek polityczny Egiptu od początku rewolucji i obalenia Mubarka otaczała duża niepewność. Potrzebna była mobilizacja, aby ustanowić rządy prawa i skutecznie przejść okres reform. Częściowo się to udało, ponieważ mimo obalenia prezydenta Mursiego i zawieszenia konstytucji z 2012 roku zostały zachowane pewne standardy polityczno-prawne w kolejnych działaniach władz tymczasowych⁵⁸. Nie można także zapominać, że ustawa zasadnicza odzwierciedla system polityczny i przekonania społeczeństwa, które jest, lub powinno być, suwerenem. Przekonanie o istnieniu gdziekolwiek, nie tylko w Egipcie czy innych państwach arabskich, prawodawców potrafiących odłożyć na bok własne przekonania polityczne, a także historię i kulturę polityczną reprezentowanego przez siebie społeczeństwa oraz przygotować konstytucję idealną, jest mrzonką⁵⁹.

Bibliografia

Dokumenty

Konstytucja Republiki Egiptu z 1971 roku, <http://www.constitutionnet.org/files/Egypt%20Constitution.pdf>.

Konstytucja Republiki Egiptu z 26 grudnia 2012 roku, oficjalne tłumaczenie na j. angielski, <http://www.sis.gov.eg/newvr/theconstitution.pdf>.

Opracowania książkowe

Rothert A., Szymanek J., Zięba A. (red.), *Zmiany polityczne w państwach arabskich. Wybrane zagadnienia ustrojowe*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2012.

⁵⁶ H. Albrecht, *op. cit.*

⁵⁷ *Ibidem.*

⁵⁸ N. Bernard-Maugiron, *op. cit.*

⁵⁹ A.F. Lang Jr., *op. cit.*

Artykuły naukowe

- Albrecht H., *Egypt's 2012 Constitution. Devil in the Details, Not in Religion*, „United States Institute of Peace Brief”, no. 139, 2013, <http://www.usip.org/sites/default/files/PB139-Egypt's%202012%20Constitution.pdf> (8.08.2013).
- Bernard-Maugiron N., *Egypt's Path to Transition. Democratic Challenges behind the Constitution Reform Process*, „Middle East Law and Governance”, no. 3, 2011, s. 43–59.
- Brown N.J., *Egypt's Constitution. Islamists Prepare for a Long Political Battle*, 23.10.2012, <http://carnegieendowment.org/2012/10/23/egypt-s-constitution-islamists-prepare-for-long-political-battle/e4wv> (20.09.2013).
- Chertoff M. et al., *Revitalizing the Rule of Law*, „Harvard International Review”, vol. 34, 2012, s. 59–63.
- Egypt Court Suspends Constitutional Assembly*, BBC, 10.04.2012, <http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-17665048> (13.08.2013).
- Egypt. New Constitution Mixed on Support of Rights*, Human Rights Watch, 30.11.2012, <http://www.hrw.org/news/2012/11/29/egypt-new-constitution-mixed-support-rights> (31.07.2013).
- Landau D., *Constitution-Making Gone Wrong*, „Alabama Law Review”, vol. 64, no. 5, 2013, s. 923–980.
- Lang A.F. Jr., *From Revolutions to Constitutions. The Case of Egypt*, „International Affairs” 2013, vol. 89, no. 2, s. 345–363.
- Liolos J., *Erecting New Constitutional Cultures. The Problems and Promise of Constitutionalism Post-arab Spring*, „Boston College International and Comparative Law Review”, vol. 36, no. 1, 2013, s. 219–254.
- Q & A: Egypt constitutional crisis*, BBC, 24.12.2012, <http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-20554079> (8.08.2013).
- Timeline: Egypt's Revolution*, Al-Jazeera, 14.02.2011, <http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2011/01/201112515334871490.html> (8.08.2013).
- Sarquis D.J., *Democratization after the Arab Spring. The Case of Egypt's Political Transition*, „Politics & Policy”, vol. 40, no. 5, 2012, s. 871–903.
- Weaver M. et al., *Egyptian Army Suspends Constitution and Removes President Morsi – as It Happened*, „The Guardian”, 3.07.2013, <http://www.theguardian.com/world/middle-east-live/2013/jul/03/egypt-countdown-army-deadline-live> (4.07.2013).